

**Toespraak minister t.b.v. 40-jarig bestaan van de DAD van Justitie 21 april 2004, 14.00 uur**

Dames en heren

40 jaren is in de Bijbel het getal van de volheid. 40 jaren in de woestijn; 40 dagen verzoeking; 40 dagen vasten, enz. De departementale Accountantsdienst van Justitie heeft die volheid ook bereikt en wil dit vandaag gedenken. Tegelijk meent men dat het ook welletjes is en tijd voor verandering. In die zin kun je het ook als een *midlife* crisis zien. Dat overvalt mensen - en kennelijk ook organisaties - die omhoog zitten met de rol die hun in het leven is toebedeeld, met de verwachtingen van hun omgeving, kortom met hun identiteit.

Is het nu volheid of is het ontevredenheid met de eigen rol? Ik wil het hier in het midden laten; feit is dat de accountantsdienst verder als auditdienst door het leven wil gaan. Van optellen (accounting) naar horen/beoordelen (audire). Het is een wezenlijke ontwikkeling, welhaast een geslachtsverandering. Want het vereist de inzet van heel andere vermogens; deductie versus inductie; denkwerk versus zintuiglijke waarneming en analyse. Het is een stap vooruit - een kwaliteitsverbetering; een promotie van het tel- en rekenwerk, naar het onderzoeken en waarderen. Maar ook een stap terug; u bent bij Justitie - en 'de auditu' bewijs is van mindere waarde dan het meer objectieve rekenwerk en de deskundige conclusies die daaraan verbonden kunnen worden.

Is het vooruitgang of een stap terug? Ook dat wil ik hier graag in het midden laten. Feit is dat de accountantsdienst bij Justitie niet alleen staat in deze transformatie; alle departementale accountantsdiensten ondergaan dezelfde transformatie. Dat wijst erop dat het hier niet een specifieke behoefte van Justitie betreft, maar veeleer een verandering van politiek inzicht; net als die ellende die VBTB-begroting heet. Als het werkt bij een, dan wordt het gezien als oplossing en moeten anderen er ook aan geloven; waarna het al snel bij niemand meer bevredigend werkt. Bedoelde transformatie van accountant naar audit staat bij de overheid voor de behoefte aan een breder toezicht dan rechtmatigheid alleen. Tot voor kort was het leven van een rijksaccountant tamelijk simpel: het draaide om de rechtmatigheidstoets. Maar dat is niet langer voldoende. Niet slechts de rechtmatigheid van het beleid, maar ook de processen daarachter, de bedrijfsvoering en vooral ook het adviseren zijn van steeds groter belang. Dat alles om de Minister nog beter in staat te stellen invulling te geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid. De transformatie van rekenen naar luisteren moet geplaatst worden in het voortgaand zoeken naar de wijze waarop we organisaties het beste kunnen besturen. Vandaar dat het symposium als thema heeft meegekregen: "Government Governance, een perspectief in beweging". Waarom daar nu weer engelse termen voor nodig zijn, is niet geheel duidelijk; 'besturen van het bestuur' is minstens zo adequaat. Het maakt niet minder duidelijk dat het over het sturen en beheersen van overheidsorganisaties gaat, over toezicht en verantwoording.

Gevaar van gebruik van de term governance in dit verband is de associatie die dit oproept met de onderwerpen “Good Governance”, “Corporate Governance” de code Tabaksblat die alle thans sterk in de belangstelling staan. Dat wekt de verkeerde suggestie dat het om een recent vraagstuk gaat, naar aanleiding van recente affaires doorgaans aangeduid met het epitheton fraude. Niets is echter minder waar.

Het vraagstuk van het ‘besturen van het Bestuur’ moet veeleer gezien worden in het verband van al eeuwen oude zoeken naar de ideale inrichting van de overheid en het overheidsbestuur in de georganiseerde samenleving. “Een perspectief in beweging” inderdaad; maar wie perspectief zegt, moet weten waar hij vandaan komt, om aan te geven waar hij heen wil. ‘Besturen van het Bestuur’, het was een vraagstuk waar de Grieken over spraken en wat de Romeinen pragmatisch oplosten zonder erg bezig te zijn met de vraag waar ze nu eigenlijk mee bezig waren. Dat is begrijpelijk. Zij hadden immers de enige vorm van succesvol bestuur waar ze mee bekend waren; de Grieken zagen daarentegen uiteenlopende min of meer succesvolle stadsstaten en regeringsvormen. Want om je te bezinnen op wat bepalend is voor goed bestuur, moet men eerst zicht hebben op het verschil in kwaliteit en factoren die daarvoor bepalend zijn. In de loop van de eerste duizend jaren na de Romeinen heeft men daar geleidelijk zicht op gekregen. De discussie en de praktijk hebben zich ontwikkeld in dialectische wisselwerking tussen de polen: structuur en persoon. De een zal structuren als alles bepalend zien terwijl anderen de nadruk leggen op de deugden en het karakter van het bestuur. Van de betekenis van het laatste – de deugden en kwaliteit van bestuur en bestuurders – was men zich het vroegst bewust. Dat besef begint te onzent in de 12<sup>e</sup> en 13<sup>e</sup> eeuw door te dringen. U ziet het onder meer in het fresco van Ambrogio Lorenzetti in Siena waar een allegorie wordt gegeven op de deugden en kwaliteiten van een goed bestuur en een slecht bestuur. Machiavelli staat ook in die traditie; hij onderkent dat overheidsbestuur een eigen ethiek heeft, die onderscheiden is van de ethiek in het verkeer tussen vrije mensen, maar hij legt de nadruk op de ethiek en het motief: de staatsraison. In de 17<sup>e</sup> eeuw ontstaat vervolgens het besef voor het belang van de structuur, wanneer Europa na de ontdekking van andere werelden zich bewust is geworden van het bestaan van andere overheidsstructuren. Hobbes, Locke, Montesquieu en Rousseau staan in die traditie. Met name Montesquieu die na een overzicht van alle bekende overheidsvormen en wetten concludeert dat scheiding van machten als structuur beginsel de beste waarborg biedt om de vrijheid van de burger te waarborgen. Maar snapt u nu de aantrekkelijkheid van het denken van Adam Smith voor zijn tijdgenoten waar hij beredeneerde dat de samenleving ook wel liep zonder ethiek en met een minimum aan structuur; eigen belang en marktmechanisme zouden uit zich zelf de welvaart waarborgen.

De discussie is sinds de Franse revolutie in verhevigde vorm gevoerd. De uitersten in die discussie worden gevormd door het communisme dat alles van de structuur verwacht en het fascisme dat alles van de deugd – de politieke wil en de kracht – verwacht. De democratie vormt een mengvorm in het midden; de nadruk ligt op de structuur en de mechanismen, maar we willen geregeerd worden door personen en niet functionarissen – politici, geen apparatchiks. Maar daarbij achten we de trias politica niet meer als structuurbeginsel toereikend; als de noodzakelijke en voldoende voorwaarde voor een rechtmatig en doelmatig bestuur. Er is als het ware sprake van een slingerbeweging. Invoering van de democratie als doelmatige regeringsvorm om verandering te bewerkstelligen, leidde op het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw tot de behoefte aan grenzen aan democratische maar willekeurige veranderingen: het concept van de rechtsstaat was het resultaat.

De jaren twintig en dertig van de 20<sup>e</sup> eeuw is vertrouwen in de sterke man en de dictatuur vervolgens weer een reactie op het immobilisme waar de democratische rechtsstaat in leek te verzinken. In de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw heeft vertrouwen in structuren - organisaties, mechanismen en rechten – weer de overhand; in de laatste halve eeuw hebben mensenrechten, inspraak, directe democratie, rechtsbescherming, organisatie en toezichtstructuren in het overheidsbestuur een ongekende vlucht genomen. De kwaliteit van het bestuur werd daarbij primair verzekerd door de kwaliteit van de input; van de rechtmatigheid, de gevolgde procedures, overleg en inspraak, wetenschappelijke verantwoording, enz. Het voorkomen van fouten van de tweede orde (van de formaliteiten) werd daarbij belangrijker dan die van de eerste orde (doeltreffendheid en doelmatigheid). De nadruk op doelmatigheid en mechanismen die dat verzekeren, zoals bijv. de invoering van de VBTB begrotingssystematiek (“Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording”) en toezicht op de doelmatigheid, vormen daar nu weer een reactie op. De transformatie van accounting naar auditing moet ook gezien worden tegen die achtergrond. [In het bedrijfsleven zie je juist een tegengestelde ontwikkeling - corporate governance, de discussie bij Shell.]

Justitie heeft er tot dusver voor gekozen om het toezicht op de eigen zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak te beleggen bij beleidsdirecties. Waar het beleid verder van de Minister af wordt geformuleerd, zal het toezicht dicht bij de Minister moeten staan. Dat doet niet af aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. De belangrijkste waarborg daarvoor is gelegen in de attitude van de toezichthouder, maar een extra borging is gelegen in het toezicht door de DAD op dat toezicht. Het biedt de DAD nieuwe stijl een kans om te laten zien dat ze ook in deze context gevoel heeft voor onafhankelijk oordelen en integriteit.

Maar let wel, toezicht of toezicht op toezicht zijn ook slechts instrument, structuren om een gegeven doel te bereiken; of dat nu recht- dan wel

doelmatigheid betreft. Het zal op de uitvoering en de uitvoerders aankomen om de structuur werkbaar of onwerkbaar te maken. Dat geldt voor iedere structuur afzonderlijk, maar ook voor het geheel. Op het niveau van de afzonderlijke structuren is er regelmatig sprake van een herijking. Zo wordt momenteel gewerkt aan de inpassing van toezichtsrelaties in de VBTB-systematiek. Dat betekent basale prijs- en produktafspraken en alleen daar aanvullende afspraken te maken waar een risicoanalyse daartoe noopt. Geen keuze voor de schijnzekerheid van een regel- en controlewoud, maar onderkende risico's, duidelijke maatregelen en een minimale beheerslast.

Maar ook op het niveau van het geheel is er aanleiding voor een herijking. Doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid - het zijn geen additieve kwaliteiten. De som van structuren die allemaal individueel doelmatig of rechtmatig functioneren, is niet een overheid die rechtmatig of doelmatig functioneert. Het tegendeel kan waar zijn. De som van procedures die de rechtmatigheid moeten waarborgen kan een rechtsgang zijn van zodanige duur en complexiteit dat de rechtvaardigheid geweld wordt aangedaan, want "justice delayed is justice denied". Evenzo is de som van vele doelmatige procedures niet noodzakelijkerwijze een doelmatige overheid. Guliver in het land van Lilliput werd uiteindelijk geïmmobiliseerd door een veelheid van touwen. Wie in steeds weer nieuwe regels en procedures alle denkbare risico's weg wil regelen en voorkomen, eindigt met het grootste risico van al dat de overheid niet meer kan optreden of getrokken wordt in het midden van risico's. Ook op dat terrein is het dus tijd voor herijking. Het kabinet heeft daar op ingezet, maar het is een zaak van lange adem.